

INDUSTRIA (10ª)

GIOVEDÌ 28 NOVEMBRE 1991

355ª Seduta (antimeridiana)

Presidenza del Presidente
FRANZA

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il professor Giuseppe Santaniello, Garante per la radiodiffusione e l'editoria, accompagnato dai dottori Leopoldo Bonifacio, Alberto Brighina e Diego Rispoli, e il dottor Francesco Saja, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, accompagnato dal dottor Alberto Pera.

La seduta inizia alle ore 9.

PROCEDURE INFORMATIVE

Indagine conoscitiva sulla pubblicità ingannevole: audizioni del professor Giuseppe Santaniello, Garante per la radiodiffusione e l'editoria, e del dottor Francesco Saja, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (R 048, 10ª)

Dopo una breve introduzione del presidente FRANZA, ha la parola il professor Santaniello. Egli sottolinea l'importanza assunta dalle autorità amministrative indipendenti, specie in taluni ordinamenti stranieri, nella tutela dei diritti e di interessi a carattere diffuso. In materia di pubblicità, inoltre, si registra l'azione di organismi di autodisciplina che operano con esiti molto soddisfacenti. Quanto allo schema di decreto legislativo di attuazione della direttiva CEE n. 450 del 1984, rammenta che il Governo, nel formulare il disegno di legge comunitaria per il 1990, aveva già proposto di conferire le relative competenze istituzionali all'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Nel corso dell'iter parlamentare, peraltro, era stata prospettata, presso la Camera dei deputati, l'opportunità di istituire un organismo preposto alla tutela dei consumatori, anche per le competenze in materia. La legge di delega, infine, ha previsto l'attribuzione dei compiti a un'autorità amministrativa di garanzia, senza tuttavia specificare quale dovesse essere. Come è noto, lo schema di decreto individua tale organismo nell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Circa il merito della normativa in questione, va osservato che mentre la direttiva comunitaria appare inequivocabilmente motivata da esigenze

di tutela dei consumatori e della concorrenza, le norme di attuazione sembrano ispirate a profili di garanzia più articolati: al riguardo va considerato che le competenze attribuite dalla legislazione vigente al Garante per l'editoria e la radiodiffusione in materia di pubblicità rispondono indubbiamente a parametri di tutela, aventi natura non solo economica ma anche sociale e morale. D'altra parte occorre valutare la varia e complessa morfologia del fenomeno pubblicitario, che induce a un approccio problematico per l'individuazione delle competenze istituzionali. In proposito va tenuto presente che la pubblicità inserita nelle confezioni dei prodotti commerciali rientra sicuramente, per la sua natura, nella sfera di controllo dell'Autorità *antitrust*: resta tuttavia il fatto che i mezzi di diffusione radiotelevisiva ed editoriale costituiscono certamente un rilevante veicolo di trasmissione dei messaggi pubblicitari. Sarebbe pertanto opportuno configurare una ripartizione di competenze in qualche modo analoga a quella vigente nel Regno Unito, ove l'organo preposto alla tutela della concorrenza svolge funzioni istruttorie di carattere generale, mentre sono riservate all'Autorità di vigilanza per il settore televisivo le funzioni di tutela in materia di pubblicità trasmessa con quel mezzo. In ogni caso, quale che sia l'orientamento del legislatore, sarebbe auspicabile introdurre un meccanismo di raccordo tra le autorità di vigilanza interessate, analogamente a quanto disposto dall'articolo 20 della legge n. 287 del 1990, recante la disciplina della concorrenza e del mercato.

Seguono domande e richieste di chiarimenti.

Il senatore VETTORI, relatore alla Commissione per il parere sullo schema di decreto in questione, domanda se il meccanismo di raccordo da ultimo menzionato si sia rivelato utile nella pratica applicazione della legge *antitrust*.

Il professor SANTANIELLO osserva in proposito che il parere obbligatorio di cui si tratta consente un'attenta ponderazione, sotto i diversi profili, degli interessi coinvolti nei casi di specie: ad esempio, nel caso della fusione Mondadori-Amef esso ha dato luogo a un proficuo scambio di informazioni tra le autorità interessate.

Il senatore GIANOTTI, nel convenire sulla soluzione prospettata dal professor Santaniello, rammenta l'esigenza di introdurre al più presto la normativa in questione nell'ordinamento nazionale. Rileva, inoltre, che la molteplicità dei mezzi diffusivi non comporta necessariamente una differenza nella formulazione dei messaggi pubblicitari e, pertanto, qualora fosse accolta la soluzione prospettata dal garante, andrebbero comunque evitati indirizzi contrastanti su fattispecie omologhe.

Il professor SANTANIELLO ritiene che tale problema, è più rilevante in linea teorica di quanto potrebbe rivelarsi in realtà.

Il senatore CARDINALE domanda chiarimenti in ordine alle competenze del Garante in materia di controllo sulle televisioni a diffusione locale.

Il professor SANTANIELLO rammenta che il Garante dispone, in proposito, dei poteri che gli sono conferiti dalla legge n. 223 del 1990.

Il senatore CARDINALE domanda, in particolare, se vi siano mezzi di tutela specifici per garantire il diritto di rettifica in caso di informazioni distorte su persone.

Il professor SANTANIELLO precisa che il diritto di rettifica è disciplinato dalle leggi vigenti e che spetta proprio al Garante un compito di intervento per la sua tutela.

Il senatore ALIVERTI osserva che la disciplina dei consumi, e gli inerenti profili di tutela dei consumatori, sono tradizionalmente attribuiti alla competenza amministrativa del Ministero dell'industria, nel presupposto che si tratti di interessi eminentemente economici. Tale, pertanto, è la motivazione fondamentale che ha indotto il Governo a individuare nell'Autorità *antitrust* l'organismo competente in materia di pubblicità ingannevole. Domanda, quindi, se non sia preferibile evitare un riparto di competenze e, comunque, una integrazione delle funzioni del Garante in una materia estranea alla sua sfera di vigilanza.

Il professor SANTANIELLO sottolinea con forza che non è sua intenzione, nel modo più categorico, rivendicare alcuna competenza in materia ma di fornire il proprio libero convincimento in ordine alla richiesta formulata dal Presidente della Commissione e rammenta, inoltre, di essersi già espresso sulle competenze istituzionali dell'Autorità *antitrust*: tuttavia, nell'intento di rendere coerente l'impianto normativo di cui si tratta, anche in conformità a consolidate esperienze straniere, egli ha ritenuto di prospettare una soluzione a suo parere più equilibrata.

Il senatore VETTORI domanda se il Garante reputi opportuno assimilare, quanto alla responsabilità per pubblicità ingannevole, la posizione dei committenti a quella dei diffusori dei messaggi.

Il professor SANTANIELLO osserva che tale omogeneità di trattamento risulta giustificata dal carattere non penale della responsabilità: non si registra infatti al riguardo la rilevanza dell'elemento psicologico dell'illecito, propria delle fattispecie penali.

Il presidente FRANZA, infine, ringrazia il professor Santaniello e lo congeda, dichiarando conclusa l'audizione.

(La seduta, sospesa alle ore 10,30, viene ripresa alle ore 10,35).

Viene quindi introdotto il dottor Francesco SAJA, presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, il quale, dopo una breve introduzione del presidente FRANZA, osserva che l'attuazione della direttiva CEE in materia di pubblicità ingannevole è coerente all'intento, perseguito dalle normative comunitaria e nazionale, di assicurare il corretto funzionamento dei meccanismi competitivi del

mercato, anche nell'interesse dei consumatori. Quest'ultimo profilo, d'altra parte, risulta già tutelato da una serie di norme vigenti, poste a garanzia della salute e della sicurezza dei cittadini che accedono al consumo e all'uso di beni e servizi. In ogni caso va tenuto presente che la legge n. 287 del 1990 prende in considerazione l'interesse dei consumatori proprio in riferimento alla valutazione della più rilevante tra le fattispecie disciplinate, quella delle intese lesive della libertà di concorrenza. Occorre considerare, inoltre, che le funzioni istituzionali dell'Autorità *antitrust* sono ispirate a un intento di tutela volto ad assicurare anche il rispetto di valori sociali: lo schema di decreto predisposto dal Governo, pertanto, risponde in modo soddisfacente agli obiettivi di tutela sottesi alla normativa in questione. Ritiene, infine, che l'intervento di garanzia in materia di pubblicità commerciale esige, per ogni fattispecie, un'accurata analisi merceologica.

Seguono domande e richieste di chiarimento.

Il presidente FRANZA domanda se non sia opportuno, in materia di pubblicità ingannevole, prevedere un meccanismo di raccordo con il Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

Il dottor SAJA ritiene che non si possano muovere obiezioni di principio all'introduzione di formule di coordinamento istituzionale, ma osserva che nella materia in questione la previsione di un parere obbligatorio recherebbe un serio pregiudizio alla celerità delle decisioni che, a suo parere devono essere comunque fondate su una corretta analisi merceologica. Rileva, inoltre, che le forme di diffusione pubblicitaria sono molto più articolate ed estese di quelle inerenti l'area di competenza del Garante per la radiodiffusione e l'editoria.

Su richiesta del presidente Franza e del senatore Vettori precisa poi che non sembra opportuno assimilare la posizione del venditore a quella del committente sotto il profilo della responsabilità per pubblicità ingannevole.

Il senatore GIANOTTI, premesso che la natura del mezzo diffusivo assume una notevole importanza nella disciplina della pubblicità ingannevole, ritiene contraddittoria la previsione di un riparto di competenze in materia di tutela della concorrenza, così come prevista dall'articolo 20 della legge n. 287 del 1990, e l'attribuzione, in via esclusiva, a una sola delle autorità interessate, delle funzioni di garanzia di cui si tratta. Domanda inoltre quale sia lo stato di attuazione delle disposizioni recate dall'articolo 24 della legge n. 287, concernenti lo studio della situazione competitiva in tre importanti settori economici.

Il dottor SAJA, quanto al quesito formulato da ultimo, precisa che l'Autorità adempirà, nel termine previsto dalla legge, all'elaborazione del rapporto sui settori degli appalti pubblici, delle imprese concessionarie e della distribuzione commerciale. Rammenta, inoltre, che l'Autorità ha già esercitato il potere di segnalazione di cui all'articolo 21 della legge n. 287, in riferimento al settore delle telecomunicazioni e a quello dei monopoli portuali. Circa la contraddizione tra la normativa

antitrust e lo schema di decreto in questione in ordine alla definizione delle competenze istituzionali, ribadisce che le forme di diffusione della pubblicità sono molteplici e non si possono ricondurre solo ai mezzi radiotelevisivo e editoriale.

Il senatore CARDINALE auspica l'istituzione di un organismo rappresentativo dei consumatori e degli utenti e un collegamento funzionale con l'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Conviene il dottor SAJA.

Il presidente FRANZA, infine, ringrazia il dottor Saja e lo congeda, dichiarando conclusa l'indagine conoscitiva.

** La seduta termina alle ore 11,30.*

356ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente
FRANZA

La seduta inizia alle ore 15.

IN SEDE CONSULTIVA SU ATTI DEL GOVERNO

Schema di decreto legislativo per l'attuazione della direttiva 84/450/CEE, in materia di pubblicità ingannevole

(Parere al Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie, ai sensi dell'articolo 1 della legge 29 dicembre 1990, n. 428. Rinvio del seguito dell'esame)

(R 139 b, 10ª)

Il relatore VETTORI prospetta l'opportunità di una breve pausa di riflessione onde valutare in modo approfondito il contributo recato dall'indagine conoscitiva sulla pubblicità ingannevole, svolta nella seduta antimeridiana, nel corso della quale sono stati ascoltati il garante per la radiodiffusione e l'editoria, professor Giuseppe Santaniello, e il presidente dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, dottor Francesco Saja.

Conviene unanime la Commissione.

La seduta termina alle ore 15,10.